Comisión Especial de población y desarrollo social
Carpeta Nº 1288 de 2011

Versión Taquigráfica N° 1104 de 2012

AFRODESCENDIENTES

Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral

OFICINA NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
ver exposición

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 14 de junio de 2012

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Julio Bango.

MIEMBROS: Señoras Representantes Verónica Alonso, Berta Sanseverino y Mercedes Santalla y señores Representantes Andrés Abt, Gustavo Cersósimo, Álvaro Fernández, Doreen Javier Ibarra, Felipe Michelini, Nicolás Pereira y Mario Silvera.

DELEGADO DE SECTOR: Señor Representante Pablo D. Abdala.

INVITADOS: Señora Directora de la Oficina Nacional del Servicio Civil, doctora Elena Tejera y señor Gustavo Nisivoccia, asesor de la Dirección.

Señor Ministro interino de Trabajo y Seguridad Social, doctor Nelson Loustaunau y doctora Cecilia Ituño, asesora.

SEÑOR PRESIDENTE (Bango).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión Especial de Población y Desarrollo Social tiene el agrado de recibir a la delegación de la Oficina Nacional del Servicio Civil, integrada por la doctora Elena Tejera, Directora, y por el técnico en administración Gustavo Nisivoccia, asesor, a quienes les agradecemos la pronta respuesta a nuestra invitación para acudir a este ámbito.

Entre otros temas, en este momento esta Comisión está considerando un proyecto de ley que tiene que ver con acciones afirmativas hacia la población afrodescendiente de nuestro país -iniciativa que oportunamente les hemos remitido- y, más allá de la visión que nos puedan dar del proyecto en general -que mucho nos

interesa-, quisiéramos profundizar particularmente sobre los artículos que tienen que ver con el trabajo y las responsabilidades de supervisión y de control de la provisión de vacantes en el Estado. Se han aplicado políticas similares a las que se plantean ahora para otros colectivos, pero hemos tenido algunos problemas. Nos parece bueno que no solo construyamos leyes, sino que ellas tengan cierta viabilidad en su implementación. Por eso, antes de dar aprobación a esta ley, quisiéramos conocer la opinión de primera mano de los responsables institucionales en la materia.

SEÑORA TEJERA.- Inmediatamente luego de recibir este proyecto de ley, el asesor de la Dirección, Gustavo Nisivoccia, comenzó a trabajar en él. Por lo tanto, sería oportuno que les trasmitiera los resultados del estudio que realizó para luego eventualmente evacuar las preguntas que se quieran formular.

SEÑOR NISIVOCCIA.- Al tomar contacto con el proyecto, me focalicé en nuestra área de competencia, en este caso, en lo que tiene que ver con el artículo 3º, que establece el porcentaje. La Oficina Nacional del Servicio Civil ya tiene experiencia en la aplicación de porcentajes; la Ley Nº 18.651, de 2010, determina destinar el 4% de las vacantes a los discapacitados.

Ahora bien, nuestra experiencia con la aplicación de este porcentaje no ha sido la mejor, debido a la dificultad para controlar su cumplimiento. Si bien hay un marco normativo que obliga a informar los porcentajes a Servicio Civil, no siempre se recibe comunicación de los organismos en tal sentido; en cada informe dejamos constancia de los organismos que no comunican. Cabe agregar que es difícil revertir esta situación en la medida en que no existen sanciones para quienes no cumplan con esa norma. De manera que la primera dificultad es tener la información para el control.

La información base para aplicar el porcentaje tiene en cuenta cuáles son las vacantes, su incidencia, su número, el dinero que implica; se trata de una información algo compleja para poder definir un número y cómo llevar esto a la práctica.

También influyen los períodos de aplicación. Por ejemplo, si un año no se contrata a nadie, ese porcentaje se acumula con el del año siguiente, pero si al año siguiente no hay vacantes, se pierde el registro del número. Esto genera una complejidad que no es menor.

Constatados los incumplimientos, el resultado termina siendo un simple voluntarismo, una simple prédica. Resulta bastante cuesta arriba estar marcando pautas en forma previa; después llegan las urgencias. Si bien nunca nadie dice: "No quiero aplicar esto" o "Tengo dificultades", llegado el momento es difícil controlar la aplicación; y aun cuando se constate un incumplimiento, es difícil hacer algo más que una denuncia. De hecho, creo que sobran antecedentes en nuestros informes, señalando que siempre se constatan incumplimientos.

Esto agregaría un nuevo porcentaje, es decir que tendríamos el de discapacidad, el de afrodescendientes y el que establece la Ley de Empleo Juvenil, por lo que sería muy complejo administrarlo.

Estuve investigando porque me parece que en la práctica hay algunos antecedentes más efectivos. En ese sentido, estuve conversando con otros funcionarios de la Oficina Nacional del Servicio Civil y encontramos el caso del estímulo o la acción afirmativa que se efectivizó para los alumnos de la educación pública, particularmente de UTU, ANEP y CECAP. Existe una norma -creo que ya fue derogada- que, a mi juicio, en la práctica es de más fácil y efectiva aplicación. Se trata del artículo 622 de la Ley Nº 17.296 que en su primer inciso establece: "Para la contratación de pasantes y becarios, se dará preferencia a los estudiantes universitarios o del Consejo de Educación Técnico- Profesional de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) o del Centro de Capacitación y Producción (CECAP). La calidad de estudiante se acreditará con la certificación por parte de un instituto oficial, habilitado o autorizado, de haber aprobado por lo menos una materia en el año anterior a la suscripción del contrato de beca o pasantía". A su vez, en el artículo 2º del Decreto reglamentario Nº 344, de 2001 se baja a tierra esto al establecer: "En los contratos de becas y pasantías, la Administración dará preferencia a los estudiantes universitarios o del Consejo de Educación Técnico Profesional de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) o del Centro de Capacitación y Producción (CECAP) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), otorgando a los estudiantes de dichos centros educativos un puntaje básico del 20% del total asignado en las bases del llamado". Con esto quiero demostrar que se decidió hacer una acción afirmativa sobre un grupo, en este caso

estudiantes de la educación pública, y en el decreto reglamentario se establece simplemente que en la postulación van a tener un porcentaje diferencial en el puntaje, que asegura que frente a condiciones iguales o similares, este grupo siempre estará más calificado y tenderá a quedar primero en las listas de prelación.

Esto puede tener distintas lecturas. A veces establecer un porcentaje muestra más claramente la voluntad de afirmar a un grupo y quizás mi planteo no sea tan categórico. De todos modos, me temo que en la práctica es mucho más eficiente. O sea que si bien no es tan contundente cuando aparece escrito, es más eficiente porque permite que se aplique concretamente una postulación, se dé un plus determinado y de esa manera se opere sin tener que preocuparnos de los contratos, los cupos, las vacantes y todo lo demás.

Para los dos casos existe normativa y tenemos experiencia de aplicación y, si bien no hay un estudio comparativo de una respecto a la otra, es verdad que son de aplicación diferente y es más práctico el segundo caso.

SEÑORA TEJERA.- En principio no tenemos una postura a favor del porcentaje ni de dar un plus en los méritos o en el concurso.

Los discapacitados representan un 8% de la población y se les da un 4% de las vacantes. Por lo tanto, nos parece excesivo dar un 10% de las vacantes a los afrodescendientes ya que representan el 10% de la población.

Por otra parte, quiero consultar a la Comisión si cuando se establece el 10%, se refiere a llamados a concurso exclusivamente para afrodescendientes, como sucede con los discapacitados. El 4% de las vacantes para discapacitados se llena con llamados a concurso solo para discapacitados. Digo esto porque me parece que hay que tenerlo en cuenta a la hora de llamar a un concurso solo para afrodescendientes.

Nosotros vamos a apoyar cualquiera de las dos alternativas que el Parlamento decida, pero queremos que conozcan los inconvenientes que tienen.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el proyecto que presentó la bancada del Frente Amplio la idea era establecer el porcentaje para los concursos en general, no solo para la población afrodescendiente.

SEÑOR ABADALA.- Me parece que es muy importante la presencia de las autoridades de la Oficina Nacional del Servicio Civil porque en la Comisión impera el ánimo de legislar de la mejor manera y, en buena medida, eso se vincula con dotar a estas disposiciones de la mayor eficacia posible para que la ley no termine siendo letra muerta.

En ese sentido, nos pesa el antecedente de la ley de discapacitados, que sabemos que ha tenido una aplicación -por lo menos- relativa. En la medida en que se proyecta una norma de similar tenor con relación a la población afrodescendiente, estoy seguro de que todos queremos alcanzar la mejor solución.

Veo que se plantea una variante, que la Comisión tendrá que analizar. Mi opinión inicial es que deberíamos reflexionar sobre ella, porque no sé si eventualmente no podría conducir a otro tipo de discriminaciones. Pienso que esto implicaría hacer una diferenciación en el marco de un concurso competitivo entre ciudadanos que se presentan a un llamado para proveer vacantes y me parece que podría significar una desventaja comparativa con relación a quienes no tienen la condición de afrodescendiente. No sé si esto sería justo; creo que eventualmente podría generar algún tipo de desaliento. Aclaro que esta es una reflexión absolutamente personal. Tal vez en esa perspectiva siga teniendo significación e importancia una solución de estas características: es decir, reservar un porcentaje de las vacantes para este segmento de la población. Ahora bien, estamos de nuevo en el plano de la eficacia. La ley que regula que se destinará el 4% de las vacantes para las personas discapacitadas -que sufrió una modificación en el período pasado- estableció un mecanismo complejo de registración y definió responsabilidades para los distintos organismos, y la Oficina Nacional del Servicio Civil debía controlar o fiscalizar, al mismo tiempo que informar del cumplimiento de la ley al Parlamento

No sé si por esa vía la Oficina Nacional del Servicio Civil estaría en condiciones de asesorarnos o de sugerirnos mecanismos que garanticen el cumplimiento y faciliten el contralor.

Yo hice un pedido de informes en su momento -me consta que la Diputada Alonso también se interesó por el asunto- en cuanto a cómo fue la marcha de esa registración por parte de los distintos organismos, y sé que fue bastante irregular. No sé si habrá una forma de objetivar esta cuestión y de que el contralor del cumplimiento efectivo de parte de cada uno de los organismos sea más eficaz en sí mismo, para que también lo sea el cumplimiento de esta disposición.

Me parece que la Comisión debería tener en cuenta el paralelismo que hace la doctora Tejera con relación a los discapacitados. El hecho de que el porcentaje establecido en la ley no se corresponde directamente con la participación de los discapacitados en el conjunto de la composición social, tal vez nos lleve a la reflexión de que debamos seguir un camino similar con relación a la población afrodescendiente. Por otra parte, en la última sesión quedó claro que deberíamos, primero que nada, determinar cuál es la participación de este colectivo en la sociedad, porque el último censo arrojaría cifras distintas a las que se estuvieron manejando, por lo que vamos a pedir información al Instituto Nacional de Estadística al respecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ya fue solicitada.

SEÑOR ABDALA.- Simplemente quería dejar estas reflexiones como opinión primaria y personal; no puedo hablar en nombre de mi Partido porque nos estamos notificando en este momento de esta variante. Me parece que sigue siendo más justa y menos agresiva la solución de reservar un porcentaje. Establecer diferenciaciones en el marco de un proceso competitivo en el que, obviamente, debe primar el principio de la igualdad de los oferentes o de los postulantes, tal vez pueda tener contraindicaciones. Reitero: es solo una reflexión personal y, por eso la pregunta concreta es en qué medida podemos tomar como referencia los procedimientos de registración y de control que hoy están vigentes en la última ley vinculada a los discapacitados y adaptarlos a esta realidad, y afinarlos para que funcionen mejor y se cumple la voluntad legislativa.

SEÑOR IBARRA.- Son importantes las opiniones que se han vertido. La unanimidad de la Comisión tiene voluntad de atender la situación de los afrodescendientes. Estamos haciendo consultas a distintos actores involucrados para ajustar al máximo posible el proyecto de ley y que no sea solamente una especie de declaración, sino que se cumpla.

Lo expresado por ustedes enciende al menos una alerta amarilla sobre algunos temas. Sabemos del esfuerzo que hace la Oficina Nacional del Servicio Civil en relación con el 4% de las vacantes destinadas a los discapacitados, que no es de ahora, sino de hace mucho tiempo; me animaría a decir que prácticamente desde que se sancionó la ley. Ha habido problemas por el incumplimiento del porcentaje por parte de distintos organismos de la Administración Pública e inclusive de entes autónomos y servicios descentralizados. Estamos en esto y vamos ver cómo le encontramos una solución lo más equitativa posible, con el objetivo -repito- de que sea una ley que se cumpla, no que esté en los anaqueles de la Biblioteca del Palacio Legislativo y de la Biblioteca Nacional.

Con razón se hablaba de la falta de cumplimiento por parte de determinados organismos; me da la sensación de que esta situación es general. Se planteaba -como razonamiento, no como solución -que no hay sanciones que se puedan aplicar a los jerarcas que incumplen la disposición de destinar el 4% de las vacantes a discapacitados. La primera pregunta es si ustedes han analizado la posibilidad de aplicar alguna sanción concreta y si sería efectiva, porque a veces existe voluntarismo, pero en la práctica no tiene incidencia. En ese caso, ¿qué tipo de sanción se podría instrumentar?

Por otro lado, se hablaba de alguna alternativa similar a los estímulos que se dan actualmente a los estudiantes en la educación pública. Antes que nada, quiero saber si eso ha dado resultado y en qué porcentaje, si es que tienen estudios al respecto; si no, se darán el tiempo necesario para considerarlo. Puede ser interesante la alternativa que se presenta, al menos para hacer una conjunción de ambas propuestas; eso lo veremos en su oportunidad.

Por último, en el proyecto de ley se establece un porcentaje del 10%. Nosotros consideramos que era bueno presentar el proyecto de ley y luego escuchar a todas las partes para ir ajustándolo. Estamos dispuestos a analizar ese porcentaje, sobre todo tomando en cuenta datos concretos del resultado oficial del censo.

SEÑORA ALONSO.- En la misma línea que el señor Diputado Abdala, considero que la Comisión debe reflexionar teniendo como antecedentes el no cumplimiento del artículo 49 y siguientes la ley sobre discapacidad y lo que mencionaban las autoridades de la Oficina Nacional del Servicio Civil. La ley sobre discapacidad, en los artículos referidos al cupo en el ámbito público, establece la más severa responsabilidad, que puede llegar incluso hasta la destitución. El problema es que, muchas veces, en la función pública esto queda en la simple intención.

Pienso que podríamos recibir sugerencias al respecto de la Oficina Nacional del Servicio Civil, de la que he recibido un informe sobre el pobre cumplimiento de lo establecido en cuanto a destinar el 4% de las vacantes para personas con discapacidad. En el año 2010 no se llegó ni siquiera al 0,4% de las vacantes; es decir que estamos muy lejos de alcanzar el objetivo establecido. Salvo algunas Intendencias, el resto de los organismos públicos directamente no lo cumplieron. La Oficina Nacional del Servicio Civil debe presentar un informe a la Asamblea General. Creo que esto debe tenerse en cuenta en el caso de este proyecto de ley; entiendo que no solo es importante que quede constancia en una ley sino también su posterior cumplimiento. Tenemos que reflexionar sobre este punto, teniendo en cuenta ese antecedente. De lo contrario, generamos expectativas en una colectividad, que luego terminan en frustración debido a esa falta de cumplimiento.

Creo también -es una reflexión personal, que va en la misma línea de lo que mencionaba el señor Diputado Abdala- que este proyecto busca las acciones afirmativas de una colectividad, lo cual no quiere decir discriminación positiva, que me temo puede terminar generándose. Por eso entiendo que también tendríamos que reflexionar sobre este aspecto en particular.

SEÑORA TEJERA.- Con respecto al informe relativo a los discapacitados, podemos decir que estamos haciendo el relevamiento para presentarlo en la Rendición de Cuentas y encontramos que se ha mejorado un poco. Creo que ello se debe más a la sensibilización de los actores que a lo que establece la ley. El hecho de que la señora Diputada Alonso haya salido en la prensa y de que nosotros hayamos realizado algunos talleres de sensibilización hace que las personas encargadas de las áreas de gestión humana, a la hora de elaborar un perfil para algún llamado, consideren hacerlo para discapacitados. Aclaro que no llegamos al 4%; se mejoró un poco.

En cuanto al cumplimiento de que se nos informe, en este momento, tengo en mi despacho una lista de organismos a los cuales los sociólogos del Observatorio ya se cansaron de llamar y me han pedido que yo llame para que nos brinden la información.

Empezamos con el relevamiento para poder cumplir con la presentación del informe en la Rendición de Cuentas hace ya tres meses, pero todavía nos cuesta que algunos organismos nos envíen la información. Nosotros tenemos el deber de contralor, pero no podemos sancionar.

Otro punto que quiero plantear es que cuando se hace el concurso con discapacitados, ellos deben estar inscriptos en la Comisión. Sería bueno establecer algo similar con respecto a los afrodescendientes; de lo contrario, después nos podría pasar que tuviéramos que averiguar si determinada persona que se presentó al concurso es o no afrodescendiente. Creo que ello no debería quedar librado al tribunal del concurso.

Por otro lado, si son llamados a concursos comunes, debemos tener en cuenta cómo medir ese 4% o 10%. En general, hay una vacante y se llama a un concurso, y a los tres meses se llama a otro. Entonces, si el concurso es para un solo puesto de trabajo, debemos saber cómo proceder en el caso de que haya un afrodescendiente con el mismo puntaje que otra persona que no lo es. ¿Se decide que ingrese el afrodescendiente? En el caso de los concursos con discapacitados y si tuvieran el mismo puntaje, desde el primero al décimo puesto, se decide que ingrese el discapacitado. Creo que en este caso también se debe tener en cuenta cómo implementar esto a la hora de legislar.

SEÑOR NISIVOCCIA.- Con respecto a las dificultades en el control a que refería la doctora Tejera, quiero mencionar un artículo de la economista Marisa Bucheli, referido a la variación de porcentajes de quienes se declaran afrodescendientes o descendientes indígenas a lo largo de distintos censos. Es muy interesante ver cómo según la pregunta, hay variaciones en las cifras.

Reitero lo que mencionaba la doctora Tejera en cuanto a tener, por lo menos, la posibilidad de un tribunal de alzada o de alguien que en casos de duda pueda resolver al respecto. En el caso de los discapacitados, es necesario que estén inscriptos en la Comisión Honoraria, lo cual despeja cualquier duda, dado que hay problemas de discapacidad visibles y otros no tanto. Sin embargo, el tribunal nunca está en duda porque tiene esa constancia de que está inscripto. En este caso, habría que considerar, por lo menos, cómo laudar una situación que pudiera ser objetada o en la que alguien pudiera recurrir. Teniendo en cuenta el estudio de la economista Bucheli, si la gente se autodefine y hay variaciones según cómo se les pregunte, imagino que cuando además está en juego un puesto laboral, esas variaciones, que llegan a ser importantes, estarán sobre la mesa.

Con respecto a este tema hay una dificultad que tiene que ver con los distintos mundos: la Administración Central y el Estado. Si, por ejemplo, se establece un porcentaje del 4%, 10% o el que fuera, en el ámbito de la Administración Central no habría inconveniente en que la Contaduría lo separara dentro de los rubros salariales. Sería realmente fácil decir que ese dinero está asignado a ese rubro -y ya no hablaríamos de vacantes, porque dependería de qué tipo de cargos sean-, que está congelado solo para ser usado en eso. Eso también puede ser interesante en la medida en que no puede utilizarse para otro tipo de vacantes; queda reservado. Esto que puede llegar a ser medianamente sencillo -no deja de ser complejo- en el ámbito de la Administración Central, es muy complejo si lo hacemos extensivo a los demás organismos, por ejemplo, los que tienen autonomía, como los paraestatales. Esas son las dificultades que se plantean a la hora de tratar de hacer algo parejo, igual para todos los organismos, porque puede haber particularidades. En el caso de la Administración Central, conociendo su operativa, la caja, la reserva y lo que implican los permisos en el sentido de que si algo no está reservado o no tiene los rubros nunca se va a ejecutar, la reserva podría ser una garantía. Pero estaríamos hablando solo de un ámbito del Estado.

SEÑOR ABDALA.- Quiero hacer dos consultas.

La primera de ellas es sobre este último aspecto. Es cierto que el Estado en sentido amplio, obviamente, refiere a distintas personas jurídicas públicas, al Estado central, al Estado persona pública mayor, a la administración descentralizada, a los Gobiernos Departamentales, pero también es verdad que la Constitución habilita a que el Parlamento, por una mayoría especial de dos tercios, dicte normas sobre funcionarios que sean aplicables a todos los organismos públicos sin excepción. Me parece que eso nos enfrenta a la necesidad de reformular este artículo a fin de incluir -en la medida en que es presumible que construiremos un consenso político- que esto será aplicable inclusive a los Gobiernos Departamentales. Y si la norma se termina aprobando por la mayoría requerida por la Constitución, no se lesionaría la autonomía de ninguna Intendencia. Me parece que es bueno que lo anotemos y lo tengamos en cuenta.

En segundo término, de acuerdo con la última Rendición de Cuentas, desde el 1º de enero rige lo que se conoce como la "ventanilla única", es decir, lo que tengo entendido se denomina programa "Uruguay Concursa". No alcanzo a percibirlo claramente, pero presumo que esto puede ayudar a los efectos de centralizar mejor el contralor. Es decir, en la medida en que este sistema no anula la autonomía de la voluntad de ningún organismo -dado que en última instancia decide tomar a una persona o a otra-, sí hace que la Oficina Nacional del Servicio Civil tenga, diría, un control mayor o que por lo menos estos trámites tengan que pasar antes por esta Oficina y por la ventanilla única del Estado. Tal vez, apoyándonos en ese sistema, podríamos encontrar algún mecanismo para hacer efectivo el cumplimiento del porcentaje establecido. Repito que, por supuesto, no tengo la fórmula. Sería interesante que la Oficina Nacional del Servicio Civil nos hiciera alguna sugerencia. Entiendo que para contratar o llamar a concurso los organismos primero deben ir a la Oficina Nacional del Servicio Civil, al portal, al programa; entonces, tal vez por allí se pueda establecer un mecanismo para garantizar que cumplan con esto y que la Oficina Nacional del Servicio Civil, que es asesora de todo el Estado y de toda la Administración Pública en esta materia, pueda recordárselos. Me parece que por ahí puede haber una alternativa para construir un mecanismo que nos conduzca a la eficacia que todos coincidimos que necesitamos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me hago eco de las palabras de la señora Diputada Alonso y de los señores Diputados Ibarra y Abdala. Considero que más que un problema de control -el servicio lo realiza y produce información-, estamos frente a un problema de qué pasa cuando no operan las sanciones previstas en las leyes. Entonces, este es un capítulo que nos corresponde a nosotros: debemos pensar en sanciones. La Oficina Nacional del Servicio Civil no va a poder hacer nada porque no tiene la

capacidad de sancionar. Por lo tanto, debemos revisar los mecanismos sancionatorios y hacer que se cumpla ley.

Como dije, este es un capítulo que se abre

Obviamente, recibimos sugerencias acerca de eventuales mecanismos sancionatorios eficaces. Digo esto porque el problema más que en la eficiencia del control está en la eficacia de la sanción. Pero esto, reitero, no compete a la Oficina Nacional del Servicio Civil.

SEÑORA TEJERA.- Con respecto al portal, no hay dudas de que el hecho de que la Administración Central haya centralizado los llamados nos permite mejorar el ingreso de discapacitados. ¿Por qué? Porque pedimos a los organismos que hicieran la planificación de las necesidades de recursos humanos para todo el año. Gracias a esa planificación, sabemos cuántos llamados de ingreso se están realizando; no me refiero a contratos temporales de Derecho Público sino a ingresos al Presupuesto. De esta manera, podemos establecer con los organismos el porcentaje que deberían cumplir para hacer llamados a discapacitados.

También debo decir que habíamos puesto como fecha límite para que nos entregaran la planificación el mes de marzo de este año. Algunos organismos ya la trajeron y estamos trabajando juntos. Con otros estamos tratando de hacer una capacitación a nivel de las áreas de gestión humana sobre cómo deben planificar. Creo que los resultados no van a estar en el informe que vamos a hacer ahora, pero quizá en el próximo podamos ver que en la Administración Central mejoró el ingreso de discapacitados.

SEÑOR IBARRA.- Quedó pendiente de respuesta una pregunta relativa a la alternativa que se ha dado para estudiantes de educación pública, que constituye un estímulo. Quisiera saber si hay alguna apreciación al respecto o algún porcentaje en cuanto a la eficiencia de ese mecanismo.

SEÑOR NISIVOCCIA.- Eso fue derogado. Quizá, al inicio, el espíritu era diferenciar la educación pública de la no reconocida, de otro tipo de instituciones educativas. En el momento en que yo recuerdo que se aplicaba esto -no estaba documentado-, todas las instituciones cumplían con la ley; por lo tanto, todas tenían el mismo puntaje. O sea que, en la práctica, este mecanismo ya no era operativo como discriminador, porque los títulos de las universidades privadas eran reconocidos por el MEC y también de los institutos que se postulaban a becas; no se llegaba a visualizar el mecanismo en la práctica.

A lo mejor, habría que estudiar qué pasó en años anteriores, cuando se creó el mecanismo. Sí puedo decir que trabajé en varios procesos en los que aplicábamos la tabla; si bien no discriminaba, es verdad que era de fácil aplicación.

Otra puntualización que me parece importante hacer es que hay que analizar con cuidado el margen de 20%. De aplicarse un mecanismo por el estilo es importante que frente a personas con la misma capacidad, este puntaje afirme a uno sobre el otro pero no compense distintas capacidades. Si lo hiciera, sería otra herramienta que no cumpliría con lo que se busca.

Entonces, reitero que el mecanismo no existe; sí podemos rastrear información de la época en que operaba la discriminación entre unos y otros.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión les agradece su presencia. Seguiremos en contacto. En la medida en que surjan dudas en la discusión del proyecto, a lo mejor los volveremos a molestar.

(Se retiran de Sala las autoridades de la Oficina Nacional del Servicio Civil)

(Ingresa a Sala el señor Ministro interino de Trabajo y Seguridad Social y su asesora)

—— La Comisión Especial de Población y Desarrollo Social tiene mucho gusto en recibir al señor Ministro interino de Trabajo y Seguridad Social, doctor Nelson Loustaunau, y a su asesora, doctora Cecilia Ituño.

Les agradecemos mucho la respuesta positiva a la invitación que oportunamente les realizáramos. Como ustedes saben, estamos a punto de comenzar a considerar un proyecto de ley que tiende a plantear acciones afirmativas hacia la población afrodescendiente de nuestro país. En particular, nos interesa conocer vuestra opinión sobre algunos de los artículos, sin desmedro de que puedan hacer consideraciones sobre todos los artículos, si lo entienden pertinente. Luego habilitaremos las consultas y comentarios de los colegas.

SEÑOR MINISTRO INTERINO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.- En primer lugar, de alguna manera celebramos la presentación de este proyecto porque se pone en línea con algunas disposiciones de carácter constitucional y otras de carácter internacional, que tienen que ver con el principio de igualdad. Genéricamente, consideramos que este proyecto, por un lado, es una acción afirmativa hacia el pleno respeto del principio de igualdad consagrado en nuestra Constitución. Desde ese punto de vista, esta iniciativa es absolutamente loable e inobjetable, por lo cual, en términos generales, estamos absolutamente alineados con ella.

Por otro lado, plantea algo que para nosotros también es muy importante, la no discriminación, que en materia de trabajo está consagrada en el Convenio Internacional Nº 111 que hace muchísimos años fue ratificado por nuestro país. Allí se prevé expresamente una prohibición, una imposibilidad de hacer cualquier acción discriminativa, en función -entre otros factores-, precisamente, de la raza.

Por lo tanto, en términos generales, compartimos absolutamente la filosofía del proyecto; nos parece sumamente positivo.

Sin perjuicio de ello, tenemos algunas consideraciones que quisiéramos que la Comisión tomara en el mejor sentido de colaboración hacia una mejor redacción o complementación, para comprender, primero, cuál es el problema de la población afrodescendiente trabajadora en el Uruguay, para desmitificar algunas cosas y para revelar algunas realidades de esta población.

Por ejemplo, si abrimos los factores de ocupación y de desocupación de la población afrodescendiente en nuestro país, nos encontramos con que el comportamiento de ambos factores no tiene demasiados apartamientos del resto de los trabajadores del país; no se visualiza un apartamiento que sea absolutamente diferencial. Si buscamos las causas de algunas desocupaciones dentro de este sector, las vinculamos a otros aspectos, y ahí sí debemos tener en cuenta lo siguiente. En primer lugar, en muchos casos, existe una incorrecta formación, una falta de formación o una falta de políticas de formación orientadas hacia la población afrodescendiente.

En segundo término, se da un problema de oportunidades, porque veladamente -esto no lo podemos corroborar científicamente, pero sí se puede apreciar o, para utilizar un lenguaje menos técnico, casi diría que se puede olfatear-, es evidente que hay detrás un problema de discriminación de raza. Aparentemente, en la selección de personal, habría problemas en la selección hacia los trabajadores afrodescendientes. Por este motivo, nos parece que el impacto que puede tener este proyecto es muy importante.

Veníamos hablando en el camino con la doctora Ituño que, en realidad, el proyecto está orientado básicamente hacia trabajadores del Estado, donde a veces la discriminación es más fácil de controlar, pero no toca aspectos de la actividad privada, donde, a nuestro juicio, quizás -lo digo en condicional-, el problema pueda ser aun mayor, es decir, no que haya una discriminación abierta, pero velada. La sugerencia que haría -no es sobre el texto, sino una idea para que lo piensen, y están a su disposición los medios técnicos con que cuenta el Ministerio- es que exploremos en esta norma algún artículo definido hacia la actividad privada. Es decir que algunos medios de formación que dispone el propio Estado, que en algunos casos están vinculados con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como pueden ser fondos que maneja el INEFOP, estén orientados al sector privado. Insistimos: creemos que es ahí donde está más expuesta la población afrodescendiente; más que frente a las contrataciones con el Estado.

Advertimos que estas son las primeras exploraciones, no tenemos demasiados datos sociológicos ni estadísticos para abrir el tema, simplemente realizamos este planteo, que no es menor. ¿Por qué decimos esto? Porque también analizamos con la doctora Ituño que esta sería la primera ley nacional que trata directamente el tema. En otras leyes que establecían la igualdad de trato no hay rastros que se orienten o se definan específicamente hacia la población afrodescendiente. Esto valoriza mucho más el proyecto, pero además supone un compromiso muy fuerte.

Por lo tanto, nos parece que en términos generales este proyecto debería tener un ala dirigida también hacia la actividad privada.

Insistimos que esto que decimos es con el ánimo de aportar y que no tenemos en este momento una formulación para hacerles llegar y tampoco demasiados datos estadísticos sobre el punto.

Consideramos que hay algunos aspectos en varios artículos a los que deberíamos prestarles atención.

El artículo 1º, que hace una referencia al problema de los afrodescendientes, quizás debería tener un acompañamiento de qué se considera por afrodescendiente; es decir una definición. ¿Por qué decimos esto? Porque nosotros buscamos paralelismos en otras leyes que han estudiado el problema del trabajo en minorías discriminadas o seudo discriminadas. Ustedes recordarán que la ley que refiere a la discapacidad contiene definiciones precisas sobre algunos términos, lo que hace mucho más fácil su interpretación. Adviértase que la definición que podría tener esta ley jugaría como una suerte de carambola -discúlpeseme la expresión- en todo el sistema jurídico, porque cada vez que nos refiramos a un afrodescendiente, tendríamos que pensar qué tipo de política se va a aplicar; pero si tenemos una definición en esta ley, todo estará orientado hacia allí. O sea, nos va a permitir encauzar el análisis, el estudio y la promoción, que es lo más importante del problema. Nos referimos a la promoción de mecanismos de solución de la discriminación que se genera para la población afrodescendiente.

En el derecho positivo uruguayo no aparece una mención expresa o una definición sobre a quiénes se considera afrodescendientes. En algunos instrumentos internacionales puede haber alguna definición, que quizás podría ser descodificada o bajada a la legislación nacional, lo que nos permitiría ayudar a la definición de la ley.

Insisto que todos estos comentarios son a favor del proyecto, no son peyorativos sino que tratan de identificar algunos elementos que podrían contribuir a enriquecer el proyecto.

Por otra parte, quiero señalar que el artículo 3º, que establece una cuota de ingreso dentro del Estado para los trabajadores afrodescendientes, nos parece central. Parecería que el término "Estado" genéricamente, tal como está incorporado en el proyecto, sufre algunos problemas de implementación en la práctica. En las diferentes leyes laborales -por lo menos las que nacen o maneja nuestra Cartera- tratamos de no utilizar en forma genérica el término "Estado", porque se presta para problemas de interpretación. ¿Qué quiero significar con esto? Que las diferentes autonomías, los entes autónomos, los servicios descentralizados, aun los propios Gobiernos departamentales, podrían decir que nos les alcanza con esta ley. La técnica que hemos utilizado, por ejemplo, en las leyes que se sancionaron en el anterior período y que hacían referencia al Estado, radica en identificar a todas las variables del Estado, no solo al gran Estado, sino a la Administración Central, a los Gobiernos departamentales, entes autónomos, servicios descentralizados. Nos parece que la técnica de sustituir la palabra "Estado" por una identificación de las diferentes expresiones de este término, pueden contribuir al momento de la aplicación de la ley para evitar que, de pronto, una autonomía o un Gobierno departamental se sientan excluidos. No creo que sea una modificación tan difícil de alcanzar, y nos parece que al momento de interpretar podría colaborar bastante.

Vuelvo a decir que este tipo de definiciones guarda relación con alguna otra técnica legislativa que se ha usado en los dos últimos períodos, por ejemplo, en las leyes de subcontratación. El hecho de ser lo más preciso posible en las definiciones incide mucho en la implementación de la ley, e inclusive, para algo central que prevé la propia norma: la reglamentación del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo puede plantearse, por ejemplo, esta clase de duda.

Otro aspecto a destacar del artículo 3º -que advertimos está recogido de la Ley Nº 18.651 que refiere a la discapacidad- es idoneidad notoria. Evidentemente, es clarísimo el sentido del proyecto, pero nos da la impresión de que debería explorarse acerca de una pequeña definición sobre qué se entiende por idoneidad notoria para evitar luego alguna eventual restricción o mala interpretación en la reglamentación. Esta fórmula se alinea con la de la ley que mencionábamos antes, pero como esta norma ha tenido algún inconveniente, nos parece que se debería explorar un poco más sobre esa definición, porque podría contribuir sustancialmente a la mejora de la comprensión y redacción de esta iniciativa.

En cuanto al tercer aspecto de este artículo 3º -probablemente, uno de los más polémicos-, tenemos que aclarar que las políticas de contratación de los funcionarios o dependientes públicos no pasan por el

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las maneja la Oficina Nacional del Servicio Civil. Sería importante recabar la opinión de esta Oficina respecto a cómo se adecuaría este porcentaje con las políticas que prevé este organismo. Insisto en que la contratación queda fuera de la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y por eso no podemos expedirnos sobre al quantum. Queremos recordar que la ley de discapacidad -un espejo de este proyecto- establece el porcentaje del 4% para el ingreso de personas discapacitadas. Habría que analizar ambos grupos poblacionales para ver si se mantiene un paralelismo o si se opta por otra forma.

Estos son los comentarios primarios, muy generales. Adviértase que nuestra comparecencia genera un problema, puesto que el señor Ministro está en Ginebra por lo que preparamos una exposición muy general.

SEÑOR MICHELINI.- En primer lugar, agradecemos la presencia del señor Ministro interino de Trabajo y Seguridad Social y de la señora asesora. Han hecho una presentación que contribuye al análisis del proyecto que tenemos a consideración. Adelantamos que compartimos sustancialmente esta iniciativa -como los demás integrantes de la Comisión-, pero es necesario trabajar a los efectos de clarificarla y potenciarla. La bancada del Frente Amplio está trabajando, y es necesario hacer consultas, etcétera, pero hemos avanzado bastante.

La previa comparecencia de la Oficina Nacional del Servicio Civil a la del señor Ministro y la presencia del Ministro Interino, incorporan ingredientes bien interesantes, particularmente uno, mencionado por el señor Ministro, relativo a los procesos de selección de personal. En un momento -esperamos que siga siendo así durante mucho tiempo- de alto empleo o muy bajo desempleo -fenómeno bastante inédito en el país- en el que tanto en el sector público como en el privado se tienen que redefinir estrategias para mantener el personal ya existente como para captar nuevo personal, hay prácticas discriminatorias, no solo para las personas de origen afrodescendiente sino para ciertos sectores. Es así que las personas deben pasar por interrogatorios absolutamente contrarios a derecho o a su privacidad, por análisis psicológicos abusivos que no tienen relación con el cargo que después se va a desempeñar, no cumpliéndose protocolos mínimos, porque no es lo mismo que una persona presente un currículo y después no tenga respuesta, porque no quedó en la selección. Pero a veces, en una altísima carga horaria de entrevistas, ni siquiera se avisa la negativa. También se ha dado el colmo que en algunas empresas que dependen de las cápitas que el Estado otorga -si no fuera así serían absolutamente deficitarias; me refiero por ejemplo, a Instituciones Médicas de Asistencia Colectiva- existe un clientelismo por todos conocido, por ejemplo, que hay que tener la tarjeta de un director o conocido directivo de ese organismo para entrar o directamente para ser despedido.

Por lo tanto, me interesa saber qué aportes puede hacer el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en este aspecto. Tal vez, en esta situación laboral, sea un buen momento para regularizar algunas situaciones discriminatorias, comenzando por ejemplo, cuando se solicita personal femenino para realizar tareas que no necesariamente podrían tener esa característica o viceversa. Allí claramente hay un mensaje discriminatorio en cuanto al empleo, sin hablar ya de otros anuncios especiales, en general para la mujer.

Podríamos incorporar este tema de discriminación para la actividad privada, como sugiere el señor Ministro. Pero quisiera saber si el Ministerio también podría asumir un liderazgo para ver cómo mejoramos, cómo hacemos más amigable el mercado de trabajo o el acceso al mercado de trabajo -de enorme complejidad en Uruguay-, porque es una plaza pequeña donde los empleos de calidad son pocos -ustedes lo saben mejor que nadie- y cuando muchas veces las estrategias empresariales están orientadas a tener un claro antisindicalismo. Pienso en los bancos privados los que claramente han tenido prácticas de contratación para erosionar al gremio.

Entonces, quisiera saber si el Ministerio podría trabajar en la implementación de algunas medidas -probablemente no sea sencillo-, ya que van en la misma dirección a la que este proyecto apunta. Es decir, tratar de modificar pautas culturales insertas con mucha fuerza en la sociedad uruguaya, producto paradójicamente de un avance en la igualdad formal y legal que después terminó siendo una traba. Este proyecto asume el producto de una historia de estigmatización y discriminación histórica desde la época de la esclavitud. En ese sentido, las comunidades afrodescendientes han sufrido una clara violación de sus derechos que aspiramos este proyecto reconozca a través de una reparatoria integral, como lo establece el artículo 1º. Tal vez tengamos que mejorar su redacción y hacerla más enfática. Aquí se junta la forma en que se selecciona personal con componentes endémicos de violaciones a los derechos humanos involucrados en costumbres y prácticas culturales difíciles de cambiar.

SEÑORA SANSEVERINO.- Cuando elaboramos este proyecto de ley tuvimos oportunidad de reunirnos con múltiples organizaciones sociales de afrodescendientes. Ellos también tenían una mirada global y en perspectiva de los valores que estaban en juego en la discriminación histórica que ha sufrido este colectivo, por lo que intentamos que esta ley tuviera un impacto práctico en un cambio del modelo de exclusión social. Por eso, el proyecto tiene una propuesta que tiene que ver con el mundo del trabajo y de la formación, de la educación.

Precisamente, los artículos 3º y 4º hablan de cómo ingresar al mundo del trabajo, de cómo ampliar en esa acción afirmativa el ingreso de este colectivo, seguido de un acompañamiento. En ese sentido, el artículo 3º refiere al ingreso de: "personas afrodescendientes con demostrada idoneidad, para lo cual se atenderán adecuadamente los procesos de formación y capacitación destinados a la población objetivo de la presente ley". A lo mejor, dentro de lo que estaba proponiendo el señor Ministro, aquí se podría hacer alguna ampliación para que quede claro que estas personas ingresan a ese mundo de trabajo, pero no se las deja solas, sino que se las acompaña en ese proceso. Esto nos importa mucho porque, viendo los datos del Instituto Nacional de Estadística, vemos que ha bajado considerablemente la pobreza y la indigencia en toda la sociedad, pero el sector afro mantiene números extraordinariamente altos que, realmente, exigen por parte de todo el Estado de una fuerte intervención.

El Ministro también ha hablado de las becas de ayuda económica en las etapas del ciclo educativo formal y allí probablemente también haya que hacer alguna ampliación. Él hacía referencia a la falta de políticas de orientación en la formación; en este sentido, también habría que pensar cómo llegamos a institutos que no sean de educación formal para hacer una intervención más fuerte.

Cuando se habló con estas organizaciones surgió que había toda una intervención que tenía que ver con esa gran deuda que la sociedad, el Estado uruguayo y las sociedades latinoamericanas tenían con sus poblaciones originarias; por eso se incorporó el artículo 6º relativo a cómo se trabaja el respeto a la comunidad afrodescendiente.

Digo todo esto para que veamos dónde podemos incorporar más elementos porque, por ejemplo, con una mirada restrictiva, en el sistema público quizás tomamos nada más que a la educación formal, y no a todo lo que tiene que ver con la educación informal. Cuando se habla de explorar acciones hacia la actividad privada, me gustaría saber cómo podríamos estar avanzando, qué contenidos podría tener esa intervención, y si eso supone ampliar el horizonte de los artículos 3º y 4º.

Muchas gracias.

SEÑORA ALONSO.- Quisiera hacer algunas reflexiones y consultas al Ministerio.

Coincido plenamente con la propuesta del Ministro interino: además de cumplir con el objetivo de incorporar a este colectivo en el ámbito público laboral, sería oportuno que el proyecto también previera eso para el ámbito privado. En ese sentido, el artículo 4º del proyecto se vincula con la ley de inversiones. Coincido plenamente en que el ámbito privado también debe participar activamente en esta incorporación del colectivo de afrodescendientes, a través de acciones afirmativas.

El Ministro interino hizo mención a algo que también estuvimos conversando en el ámbito de la Comisión: habló de la ley espejo, la Nº 18.651 relativa a la discapacidad. Precisamente, el artículo 49 de esta ley establece el acceso al mercado laboral en el ámbito público; y en los artículos 64 y 65, se determina lo que refiere al ámbito privado. La ley de discapacidad es muy clara en lo que tiene que ver con el acceso al ámbito privado, cuando establece que aquellas empresas que contraten personas con discapacidad se verán beneficiadas con las exoneraciones fiscales correspondientes. Lamentablemente, como la ley no está reglamentada, no se ha hecho operativa. En este sentido, la Dirección Nacional de Empleo tiene una tarea en lo que refiere al acceso en el ámbito privado, porque las empresas que pretenden hacerse de las exoneraciones tienen que estar inscriptas, y las personas discapacitadas que quieran trabajar, deben estar anotadas en el registro de la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad.

Quisiera consultar al Ministerio si les parece una buena iniciativa que esto se plasme en el proyecto de ley, es decir, que no solamente esté previsto dentro del capítulo de la ley de inversiones, sino que figure

explícitamente como ocurre en la ley de discapacidad; me parece que eso es importante porque, como ustedes decían, esta es una ley espejo que sería bueno tomar como precedente.

La otra reflexión y consulta tiene que ver con un tema que también se ha conversado en el ámbito de la Comisión: la discriminación que sufren los afrodescendientes que, en este caso -doy fe que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha trabajado sobre eso-, se suma a la discriminación de género. Sabemos que el acceso de las mujeres en el ámbito laboral es inferior al de los hombres y en este caso se suma el hecho de pertenecer al colectivo afrodescendiente. Quisiera conocer por parte del Ministerio cómo se ha venido trabajando en este sentido

Particularmente, hemos conversado este tema con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, porque al inicio de la Legislatura presentamos un proyecto relativo a la reinserción de mujeres de más de cuarenta años en el ámbito laboral, justamente para paliar esta situación de desventaja de las mujeres. En definitiva, no sabemos cuáles han sido los resultados del Ministerio de Trabajo con respecto a esta discriminación que se da de hecho. Ahora bien; acá estamos hablando de dos discriminaciones: por género y por ser afrodescendientes.

Entonces, queremos saber si esto puede ser un insumo para los programas que tiene el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En ese sentido, quizás podamos incorporar en este proyecto de ley aquellas cuestiones que no estén contenidas en los programas que ya existen en el Ministerio.

Muchas gracias.

SEÑOR ABDALA.- Quiero preguntar específicamente sobre la capacitación, a la cual el doctor Loustaunau hizo referencia como un aspecto central y la vinculó con el ámbito competente, que es el INEFOP -la vieja Junta Nacional de Empleo-, en el que participan los sectores privados, es decir, la representación sindical y la empresarial, tanto desde el punto de vista de la conducción política como del financiamiento de los distintos programas. Ahí hay un camino de involucramiento del sector privado, no exclusivo, pero que se puede recorrer.

Además, la capacitación hace referencia a un aspecto que fue motivo de reflexión en la última sesión de la Comisión, a partir de un planteo muy lúcido del Embajador Homero Rodríguez, que precisamente nos desafió a reformular el proyecto en términos de poner el foco más en los aspectos que hacen a la "racialidad" -así lo definió- que en los que hacen a la pobreza de este sector, o en las consecuencias que genera la situación de pobreza en que está inmerso este sector de compatriotas afrodescendientes. En tal caso, se debería legitimar o justificar el proyecto en las causas, es decir, en la discriminación histórica que han sufrido los afrodescendientes, antes que en la situación de pobreza en la cual están inmersos y, obviamente, solucionando lo primero, se soluciona lo segundo. Desde esa perspectiva, la capacitación es, sin duda, un instrumento, una herramienta, que puede llegar a desempeñar un papel muy importante, sobre todo porque esta reserva de un cupo de las vacantes de la Administración Pública es una discriminación, pero no es eterna; este es otro aspecto que tenemos que dilucidar. Es decir: es una discriminación que en el mediano y en el largo plazo no se sostiene si quien resulta inicialmente beneficiario no se prepara y no se capacita o no lo ayudamos a que se capacite y se prepare. Además, vamos a tener que definir si esto tendrá un límite temporal o si será para siempre.

La pregunta concreta tiene que ver con las posibilidades que puede ofrecer el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, concretamente el INEFOP, en el que participan las tres partes de la relación laboral. Mencionaba el doctor Loustaunau que se podrían imputar al fondo que administra el INEFOP determinados programas que eventualmente se definan en cuanto a la capacitación. Pregunto si eso puede ser factible antes que la vinculación laboral con el sector público o el privado de estos compatriotas. ¿Podemos pensar en algún plan que avance en la capacitación, antes de hacer efectivo el ingreso al mercado de trabajo? El INEFOP tiene una serie de programas que se vinculan con la desocupación permanente, la desocupación temporal o el seguro de paro. ¿Podemos avanzar en el camino de definir y de dar rango legal a una solución de capacitación laboral para estas personas, antes de que revistan la condición de funcionario público o de trabajador privado? Capaz que de allí surge algún insumo que podamos agregar al proyecto de ley para enriquecerlo y contemplar de mejor manera un aspecto que nos ha preocupado a todos y que en las últimas sesiones de la Comisión se puso de manifiesto por parte de distintos actores que oportunamente recibimos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Mi pregunta tiene que ver con los estímulos que se pueden ofrecer al sector privado a los efectos de promover la inserción laboral de personas afrodescendientes. Me gustaría saber si el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene una evaluación sobre mecanismos similares que se han puesto en práctica en relación con otros colectivos, por ejemplo, con los jóvenes. A este respecto, hay una nueva ley sobre el empleo juvenil que, a partir de la experiencia anterior, intenta mejorar la eficacia de este tipo de políticas. La pregunta está orientada por el espíritu general de tratar de legislar con niveles de eficacia en la vida real. No sé si pueden darnos alguna opinión ahora, pero tal vez nos puedan acercar algún documento de evaluación de este tipo de mecanismos.

SEÑOR MINISTRO INTERINO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.- Como ustedes advertirán, es un tema que tiene infinidad de puntas y que se presta para múltiples acercamientos y reformulaciones.

Voy a responder tratando de seguir el orden en que fueron hechas las preguntas. Van a ver que algunas soluciones posiblemente tengan una salida común o estén vinculadas.

Empiezo por el planteo del señor Diputado Michelini. En este proyecto claramente están en juego derechos fundamentales e inespecíficos de alto cuidado para el Ministerio. La tutela de los derechos fundamentales en materia de trabajo está confiada al Ministerio, que ejerce la policía del trabajo a través de la Inspección General del Trabajo. Nosotros procesamos todas las denuncias que existan sobre agresiones a derechos fundamentales, y una discriminación en función de la raza, sin duda es objeto de un procesamiento por la Inspección General del Trabajo.

Quiere decir que, hoy por hoy, el Ministerio acciona con políticas de protección de este tipo de derechos. Ahora bien, acciona a partir de políticas generales, porque no tenemos una ley específica que nos dé una facultad extraordinaria para la protección de esta minoría. Cuando dábamos la respuesta inicial, pensábamos en una ley cuyo origen estuvo en la Comisión de Legislación del Trabajo, referida a la protección de la maternidad. Se prohibió la realización de una cantidad de tests y de cuestionarios a la mujer previamente al acceso al trabajo. No se puede invadir la intimidad de la mujer preguntándole si está embarazada, como si eso fuera una "capitis diminutio" para acceder al mercado de trabajo.

Cuando reflexionaba acerca de este tema, pensaba en alguna disposición que cubriera esos aspectos. A veces la raza puede resultar patente y no se pregunta, pero en el proceso de selección de personal pueden hacerse preguntas que violenten los derechos humanos, por ejemplo: "¿Cuál es su posición hacia los afrodesciendentes?". Claramente, este tipo de preguntas agreden una órbita prohibida de atacar. Me parece que deberíamos tener alguna disposición que prohibiera caminar por esos lugares en los procesos de selección de personal. Quizás haya que pensar un poquito más en cómo limitar a las agencias de empleo o a las seleccionadoras de personal la forma de proceder en cuanto a esta minoría.

Tomo como matriz lo que se hizo con las mujeres grávidas; me parece que el procedimiento podría ser similar: no se pueden preguntar determinadas cosas. Tal vez la discriminación venga de otro lugar; por ejemplo, si se preguntase cuál es la raza del cónyuge o -cómo decía antes- qué posición se tiene sobre los afrodescendientes. Lamentablemente, no hemos podido agarrar -lo digo en el buen sentido- a nadie con esto, pero en la práctica opera este tipo de infracciones; sin duda, opera este tipo de invasión a derechos humanos fundamentales. Quizás debería haber alguna disposición con respecto a este tipo de test.

En cuanto al liderazgo del Ministerio, como decíamos, la función de contralor de este tipo de derechos la tiene la Inspección General del Trabajo. Lo que ocurre es que es muy difícil detectar esa agresión en los ámbitos en que se produce. Adviertan que la agresión a este tipo de derechos muchas veces ocurre en la intimidad de la entrevista de selección. Entonces, ante una denuncia de este tipo, nos resulta extremadamente difícil verificar la agresión a esos derechos. Tengan en cuenta lo fino de este tema en materia de prevención.

Estos derechos específicos tienen que ver con temas muy similares a los de acoso, tanto sexual como moral. Quizás la ley debería tomar algunas matrices, algunos puntos de vinculación; no digo copiar modelos, pero sí tener en cuenta algunas soluciones a problemas parecidos que estuvieron presentes en el caso de otras leyes. Pienso que pueden tenerse en cuenta algunos aspectos sumamente interesantes que contribuían decisivamente a este fenómeno.

Nosotros nos referimos básicamente a los aspectos vinculados al mundo del derecho del trabajo. Claramente esta norma tiene aspectos vinculados al mundo del derecho del trabajo, pero también repercute sobre otros ámbitos de la realidad nacional; específicamente, los últimos artículos impactan en el sistema educativo. Cuando hablábamos de formación nos referíamos a la posibilidad de no restringir los aspectos laborales al ámbito público, que es en el que nos parece que existen mayores garantías para los trabajadores, dado que tienen dónde denunciar y el Estado tiene mecanismos de contralor más amplios. Entonces, nos preguntábamos por qué no abrir esto a la actividad privada. Y cuando lo abrimos a la actividad privada, nos planteamos por qué no pensar en la formación en ese ámbito.

Los fondos del INEFOD no están previstos para hacer operaciones en la actividad pública. El Fondo de Reconversión Laboral está destinado a la formación de los trabajadores de la actividad privada porque se supone que el Estado debe tener sus propias políticas y sus propios fondos destinados a la formación y que tiene otra forma de obtenerlos, por ejemplo, a través de la Ley de Presupuesto o de las Rendiciones de Cuentas. Entonces, no podemos distraer estos fondos públicos con otro fin porque estaríamos contraviniendo fuertemente la ley del Fondo de Reconversión Laboral. Lo que yo mencioné fue que podemos utilizar esos fondos destinados a privados para políticas específicas que tomen este tema. Como ustedes saben, la gobernanza del INEFOD no es exclusiva del Poder Ejecutivo, sino que se trata de un ámbito de diálogo social del que participan trabajadores, empleadores y no solo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sino también el de Educación y Cultura y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; los equilibrios son bastante delicados y se requieren mayorías especiales y muy calificadas en cada caso. Nos parece que podríamos llegar a discutir que algunos programas que desarrolla este instituto quizás -lo digo en condicional, como la primera vez- podrían estar orientados a mitigar o prevenir este fenómeno discriminatorio. Quiero hacer la cortapisa de que el destino no podría ser la formación de funcionarios públicos.

SEÑOR ABDALA.- La ley puede ayudar en este sentido, si estableciéramos alguna previsión, desde luego con relación a la actividad privada.

SEÑOR MINISTRO INTERINO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.- Tendría que ser específicamente en cuanto a la actividad privada, porque si no supondría una reforma de una ley que tiene una arquitectura y un financiamiento específico. Recuerden que esto se financia, por un lado, con el Fondo de Reconversión, y por otro, con una transferencia del Estado, de la comunidad, y que ese financiamiento tiene un objetivo exclusivo. Para darle otro destino, que no sea el establecido en la ley, habría que hacer una reforma legal harto importante. Adviertan que la creación y puesta en práctica de esta ley fue producto de un serio diálogo social.

En cuanto a la posibilidad de destinar fondos a la formación, nos parece que el sistema no está diseñado para el acceso a la formación de funcionarios públicos, sino para acompañar los procesos de formación y reconversión de los trabajadores. En el 90% de los casos, el Fondo opera en aquellas situaciones en las que el trabajador se queda sin su fuente de trabajo o asiste en su empleo a una transformación tecnológica importante. Ese tiempo de desempleo se utiliza para una recalificación del trabajador, para que pueda enfrentar el nuevo "know how" o para reorientarlo a otra área productiva del mercado de trabajo que en ese momento sea más amplia y demandante, y en la que ese trabajador puede ser recolocado.

De todas maneras, ese es un problema bastante complejo en la gestión, más que para legislarlo. Me parece que así lo rigidizaríamos. Para el manejo de estos fondos hay que ver bien cómo se va moviendo el mercado mes a mes, dónde se producen los picos de desempleo, dónde se producen las posibilidades emergentes de empleo y hacia dónde hay que orientar. No es tan sencillo establecer esto en una ley. Personalmente, tengo el temor de que pudiéramos rigidizar el tema.

Con respecto a cómo esto iría de la mano de las promociones fiscales, es decir, un tratamiento extraordinario fiscal más beneficioso para quien haga contrataciones, me gustaría hacer una distinción. El Ministerio puede dar una opinión -como vamos a tratar de hacer- sobre cómo impactan las transformaciones del esquema fiscal en el mercado de trabajo, pero claramente aquí nos falta un invitado para hablar de este tema, que es el Ministerio de Economía y Finanzas.

En mis intervenciones omití -a propósito -hacer una referencia al artículo 4º del proyecto, que incorpora un inciso a la Ley de Unversiones para que en este caso se dé un tratamiento similar al que esta norma prevé

para determinado tipo de contrataciones. ¿Por qué lo omití? Porque, insisto, nosotros no estamos habilitados para hablar de la cuantificación del impacto fiscal; eso debe analizarse con el Ministerio especializado en este tema.

Por otra parte, el señor Presidente hizo un comentario sobre la vieja ley de empleo juvenil, que creaba los modelos de contratación juvenil y que, como contrapartida, daba un tratamiento fiscal más benévolo para quien hiciera este tipo de contrataciones. En los hechos -soy un viejo entendido en este tema-, en su momento la ley no tuvo los efectos deseados

Muchas veces, las leyes de exoneración tributaria no dan los efectos esperados porque no se dictan en el momento oportuno, porque en ese momento el mercado de trabajo no acompaña lo que la ley establece. Si en un período altamente crítico de desempleo dictamos una norma de exoneración para un segmento de la población, no es seguro que sea de alta utilidad. En un momento como el actual, de bajo desempleo -históricamente, el más bajo de la historia del país, ya que está por debajo del 8%, que era el guarismo histórico del Uruguay; está por debajo de lo que se llama desempleo estructural, y es lo que los economistas denominan desempleo friccional-, posiblemente una política promocional de este tipo tenga otra clase de impacto.

Para que estas políticas de promoción tengan resultado, no solo alcanza con que la exoneración esté plasmada en la ley, sino que, además, el mecanismo de exoneración debe ser ágil y fácil para el administrado. Si para ser beneficiario de una exoneración tributaria el microempresario tiene que dar dos mil vueltas, va a preferir pagar el costo mayor de las contribuciones a la seguridad social u otro tipo de cargas fiscales antes que seguir el mecanismo para obtenerla. Muchas veces el mecanismo para obtener una exoneración requiere mucho papeleo y muchas vueltas, y las micropymes no tienen la infraestructura necesaria para hacerlo. Entonces, esto termina siendo un costo adicional porque deben pedir que lo hagan fuera de su estructura: tienen que contratar servicios profesionales para que hagan esa gestión y, en definitiva, lo que ahorran por un lado, lo pierden por el otro. Es decir que se rigidiza.

Con respecto a traspolar el artículo 65, me parece que la discapacidad y este caso son hipótesis un poco diferentes. Creo que habría que explorar un poco el tema y atarlo con la totalidad de la norma. Atrás de la exoneración prevista en el artículo 65 de la Ley de Discapacidad está en juego la promoción de responsabilidad social empresarial y, en este caso, no debe ser así. Este caso es distinto; acá estamos hablando del cumplimiento del principio de igualdad: debe ser así; si queremos ser una sociedad integrada y justa, debe ser así. Además, podemos llegar a cometer el pecado de que se contrate a otras minorías para conseguir exoneraciones fiscales. En este caso, la teleología, el fin, de la norma, debe ser otro.

Insisto en que esto no lo habíamos previsto, no lo estudiamos, pero pensamos que requiere mayor exploración tanto de parte de ustedes como de nosotros. Sí podemos decir que, para nosotros, en un caso la finalidad es claramente un problema de responsabilidad social empresarial, para tratar de ser una sociedad lo más justa posible, y en el otro, es un problema de derechos fundamentales: no puede ser que el color de la piel sea una distinción. Y como no puede ser así, esta situación no puede ser causa de un tratamiento fiscal diferente. Todos debemos ser iguales ante la ley; de lo contrario, podríamos abrir la posibilidad de que los sectores empleadores argumenten que no contratan determinada minoría porque no tienen un instrumento fiscal que los ayude a hacerlo.

Además, en el otro caso la exoneración muchas veces responde a que el empleador debe adoptar medidas extraordinarias para poder tener a un trabajador con una capacidad diferente. A lo mejor esa exoneración lo ayuda a hacer una pequeña reforma, a tener un baño adecuado para un discapacitado; tal vez tener esa clase de trabajador supone un esfuerzo mayor. Pero en este caso se trata de personas iguales que nosotros; la única diferencia es el color de la piel. Por tanto, el tratamiento fiscal no puede ser distinto. Desde nuestro punto de vista, esa sería una muy mala señal para una sociedad que se precie de igualitaria.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión les agradece su presencia. Han sido muy productivas las consideraciones que han hecho, no solo las que refieren a su propio ramo, sino también algunas otras, como las últimas reflexiones, que nos dejan pensando a todos. Seguramente, en el transcurso de la discusión vamos a requerir alguna otra opinión.

(Se retiran de Sala el señor Ministro interino de Trabajo y Seguridad Social y su asesora)

—— Propongo a los señores Diputados que la Comisión se reúna el próximo jueves 21 a la hora 10 y 30 para empezar a recibir algunas organizaciones de colectivos afrodescendientes. Mi idea es citar primero a cinco organizaciones y, luego, a otras cinco.

(Apoyados)

—— Entonces, así se procederá.

Por otra parte, vamos a seguir avanzando en el análisis del proyecto con el grupo de trabajo informal -que tiene representantes de los distintos partidos-, teniendo en cuenta todos los comentarios que nos han hecho, a fin de mejorar su redacción.

Se levanta la reunión.